Parte general

Técnico de la Administración de la Seguridad Social

Tema 10: El procedimiento legislativo. Elaboración de las leyes. Los procedimientos legislativos especiales. Análisis de los distintos tipos. Especial referencia a las leyes de presupuestos.

Colección Temarios, 2020

© Reservados todos los derechos de esta edición para SKR Preparadores S.L., 2020

Calle Covarrubias, 9, bajo izquierdo, 28010, Madrid

https://skr.es/

Queda rigurosamente prohibida cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación total o parcial de esta obra sin el permiso escrito de los titulares de los derechos de explotación.

CONTENIDO

1. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. ELABORACIÓN DE LAS LEYES.....3

2. LOS PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS ESPECIALES. ANÁLISIS DE LOS DISTINTOS TIPOS. ESPECIAL REFERENCIA A LAS LEYES DE PRESUPUESTOS.....7

El procedimiento legislativo es el conjunto de normas, actos y trámites que el ordenamiento jurídico califica como necesarios o al menos relevantes en el proceso de formación y aprobación de la ley hasta su entrada en vigor. La regulación del procedimiento legislativo se encuentra en los artículos 87-91 CE así como en el Título V del Reglamento del Congreso de los Diputados y en el Título IV del Reglamento del Senado. Junto al procedimiento ordinario, que difiere según la autoridad que promueva la iniciativa legislativa, se contemplan otras dos modalidades que serán explicadas a continuación.

Las leyes del Estado son las normas aprobadas por las Cortes Generales, sancionadas y promulgadas por el Rey y publicadas en el Boletín Oficial del Estado. El «Poder legislativo» reside, por tanto, en las Cortes Generales, lo que dicho con otros términos significa que son el órgano encargado de elaborar las leyes a través del procedimiento legislativo.

La iniciativa legislativa puede ser ejercida por:

a) El Gobierno (el art. 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, regula la iniciativa legislativa del Gobierno) → Proyecto de Ley.

b) El Congreso → Proposiciones de Ley.

c) El Senado → Proposiciones de Ley.

d) Las Asambleas de las Comunidades Autónomas: también pueden tomar la iniciativa al respecto, procediendo en una de las dos siguientes formas:

- Solicitando del Gobierno la adopción de un proyecto de ley.
- Remitiendo a la Mesa del Congreso una proposición de ley, en cuyo caso delegarán ante esta Cámara hasta un máximo de tres miembros de la Asamblea para defender la proposición.

e) La iniciativa popular: la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo regula la forma y con sujeción a qué requisitos puede ejercerse la iniciativa popular para presentar proposiciones de ley. En cualquier caso, el mínimo de firmas acreditadas que se exigirá será 500.000 y quedarán excluidas de la iniciativa popular todas las materias que sean propias de leyes orgánicas, tributarias, de orden internacional, o referentes a la prerrogativa de gracia.

1. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. ELABORACIÓN DE LAS LEYES

1) Los proyectos de ley.

Muchos autores señalan el hecho de que la ley ha dejado de ser funcionalmente la expresión de la voluntad popular, representada en el Parlamento, en los asuntos de importante repercusión nacional, para convertirse en un instrumento de la política desarrollada por el Gobierno que es luego convalidado, con modificaciones más o menos relevantes, por el Parlamento.

De este modo, lo que antes era excepcional (enviar a las Cortes, para que lo sancionasen, un proyecto de ley), se ha transformado en un mecanismo habitual de la actuación del ejecutivo.

Por otro lado, dichos proyectos de ley que en otra época versaban sobre materias de indudable interés nacional, suelen tener hoy como objeto materias absolutamente sectoriales y de contenido técnico, lo que, a su vez, en ocasiones, supone una escasa repercusión pública. En estas condiciones, la actuación parlamentaria tiende, cada vez más, a convertirse en una mera convalidación del Proyecto gubernamental tal y como resalta Joaquín García Morillo, o, dicho, en otros términos, en una función de supervisión o de autorización de la inserción en el ordenamiento, con modificaciones de menor enjundia, de los Proyectos de ley remitidos por el Ejecutivo.

Por lo tanto, la configuración actual de la función legislativa en el marco de la relación Gobierno¬/Parlamento, se asemeja, al menos en el caso español, más a una variante de control interorgánico (el legislativo, salvo excepciones, visa y convalida, con modificaciones carentes de relieve), que al ejercicio de una auténtica potestad legislativa.

Tal cosa no quiere decir, sin embargo, que el paso de los Proyectos de Ley por los Parlamentos sea un trámite ocioso y carente de contenido. Y ello por varias razones. En primer lugar, porque la tramitación parlamentaria de los proyectos de ley constituye la mejor ocasión para que la mayoría verifique que la actuación del Ejecutivo se acomoda a los compromisos programáticos.

En segundo lugar, porque cuando se prevé que un proyecto presente puntos susceptibles de generar conflictos con el grupo parlamentario de la mayoría, lo habitual es que las posturas conflictivas se concilien antes de la aprobación del Proyecto.

Además, el paso por el Parlamento, aún cuando no innove sustancialmente el Proyecto, presta ocasión de que se plasmen en el mismo otras sensibilidades y de que el grupo de la mayoría, en uso de la autonomía relativa de que goza, ejerza su función de cauce de comunicación con los distintos intereses y sectores sociales. Permite cobrar importancia a las minorías, ya que se entablará un diálogo que en no pocas ocasiones permitirá ver plasmadas en el proyecto posiciones defendidas por estas.

Por último, la tramitación parlamentaria cumple una función de enorme relevancia en un sistema democrático: la de otorgar publicidad a las posiciones y razones del Gobierno y de los diferentes grupos parlamentarios, ilustrando así al electorado sobre las razones que guian el Proyecto.

La tramitación de los proyectos de ley está regulada en los artículos 109 a 123 del Reglamento del Congreso.

Los proyectos de ley remitidos por el Gobierno irán acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos. La Mesa del Congreso ordenará su publicación, la apertura del plazo de presentación de enmiendas y el envío a la Comisión Correspondiente. Los principales aspectos del proceso son:

a) Se aprueba, previamente, en Consejo de Ministros.

b) Seguidamente se remite al Congreso, acompañado de una «Exposición de Motivos» de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre el proyecto.

c) La Mesa del Congreso ordenará su publicación y la apertura del plazo para presentar «enmiendas», disponiendo desde este momento, los Diputados y Grupos Parlamentarios, de un plazo de 15 días hábiles para presentar enmiendas a la totalidad del proyecto o parte del articulado; estas últimas podrán ser de supresión, modificación o adición.

d) Se estudiará el proyecto en la correspondiente Comisión Permanente Legislativa y tendrán lugar los debates sobre las enmiendas.

e) Aprobado un proyecto de ley por el Congreso, su Presidente lo remitirá, con los antecedentes del mismo y documentos producidos en la tramitación ante dicha Cámara, al Presidente del Senado. Este último, cumplidos los trámites reglamentarios, someterá el proyecto a la deliberación de la Cámara Alta.

f) En el plazo de dos meses, contados a partir del día en que se reciba el texto del proyecto, el Senado puede aprobarlo, oponer su veto o introducir enmiendas. El citado plazo puede reducirse a 20 días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso.

g) Si el Senado aprueba el proyecto, el Rey sancionará la ley en el plazo de 15 días, la promulgará y ordenará su inmediata publicación.

h) En caso de veto por el Senado, el proyecto de ley no podrá ser sometido a la sanción del Rey hasta que el Congreso levante el veto mediante la ratificación por «mayoría absoluta» del texto original. Si no obtuviese tal mayoría se someterá de nuevo a votación una vez hayan transcurrido dos meses desde la interposición del veto. Si en esta

votación el proyecto lograra «mayoría simple», quedará levantado el veto y aprobado; en caso contrario, el proyecto será rechazado.

i) Si el Senado hubiera introducido enmiendas, el proyecto no se someterá al Rey para sanción hasta que el Congreso se pronuncie sobre las mismas, aceptándolas o no por «mayoría simple».

2) Las proposiciones de ley.

La tramitación de las proposiciones de ley aparece regulada en los artículos 124 a 127 del Reglamento del Congreso. Se ajustará, en líneas generales, al siguiente procedimiento:

1. Se presentarán acompañadas de una «Exposición de Motivos» y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellas.

2. Las proposiciones de ley dimanantes del Congreso podrán ser adoptadas a iniciativa:

a) De un Diputado, con la firma de otros 14 miembros de la Cámara.

b) De un Grupo Parlamentario, con la sola firma de su portavoz.

3. Ejercitada la iniciativa, la Mesa del Congreso ordenará la publicación de la proposición de ley, así como su remisión al Gobierno, para que exponga su criterio al respecto.

4. Si transcurridos 30 días el Gobierno no hubiera manifestado expresamente su disconformidad a la tramitación, la proposición será debatida en el Pleno del Congreso para su toma en consideración.

5. Tomada en consideración, la Mesa del Congreso acordará su envío a la Comisión competente y la apertura del plazo para presentación de enmiendas. No se admitirán enmiendas de totalidad de devolución.

6. Se seguirá a continuación análogo proceso que en la tramitación de los proyectos de ley, correspondiendo su presentación ante el Pleno a uno de los proponentes o a un Diputado del Grupo Parlamentario autor de la iniciativa.

En cuanto a las proposiciones de ley cuya iniciativa haya sido tomada por el Senado, queremos resaltar dos particularidades:

a) No será preciso en el Congreso el trámite de «toma en consideración», por cuanto que se habrá cumplido ya previamente en el Senado.

b) En este supuesto sí que se admitirán enmiendas de totalidad de devolución cuando se tramite la proposición de ley en la Cámara Baja.

Las proposiciones de ley de las Comunidades Autónomas, y las de iniciativa popular, serán examinadas por la Mesa del Congreso a efectos de verificar

el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos. Si los cumplen, se tramitarán conforme al procedimiento antes detallado. El trámite de «toma en consideración» será definido por una Delegación de la Comunidad Autónoma que haya tomado la iniciativa.

Es muy importante destacar que las decisiones políticas de especial trascendencia pueden ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. El referéndum deberá ser convocado por el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno, y previa autorización del Congreso de los Diputados.

Por último, añadir que, según el artículo 91 de la Constitución: «El Rey, en el plazo de 15 días, sancionará las leyes aprobadas por las Cortes Generales y las promulgará y ordenará su inmediata publicación». Entrando en vigor conforme a lo establecido en el Código Civil.

3) Otras modalidades.

Junto a este procedimiento que podemos calificar como ordinario, se contemplan otras dos modalidades:

1. Tramitación urgente (art 93 y 94 RDC): a petición del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados, la Mesa del Congreso podrá acordar que un proyecto o proposición de ley se tramite por procedimiento de urgencia. En este caso, los plazos tendrán una duración de la mitad de los establecidos con carácter ordinario.

2. Tramitación en lectura única (art.150 RDC): cuando la naturaleza del proyecto o la proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, y oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única. Adoptado tal acuerdo, se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad sometiéndose seguidamente el conjunto del texto a una sola votación. Si el resultado de la votación es favorable, el texto queda aprobado y se remite al Senado. En caso contrario, queda rechazado.

2. LOS PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS ESPECIALES. ANÁLISIS DE LOS DISTINTOS TIPOS. ESPECIAL REFERENCIA A LAS LEYES DE PRESUPUESTOS

Las especialidades legislativas en el Congreso de los Diputados son las siguientes:

1. De los proyectos y proposiciones de Ley Orgánica (Arts. 130-132)

Se tramitarán como proyectos de Ley Orgánica los proyectos y proposiciones de ley a los que la Mesa del Congreso, oída la Junta de Portavoces, otorgue tal calificación de acuerdo con lo previsto en el artículo 81.1 de la Constitución y a la vista del criterio razonado que al respecto exponga el Gobierno, el proponente o la correspondiente Ponencia en trámite de informe.

Su aprobación requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara en una votación final sobre el conjunto del texto.

2. Del proyecto de Ley de Presupuestos (Arts. 133-135)

En el estudio y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado se aplicará el procedimiento legislativo común, salvo lo dispuesto en los artículo 133-135 del RCD.

El proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado gozará de preferencia en la tramitación con respecto a los demás trabajos de la Cámara.

Las enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado que supongan aumento de créditos en algún concepto únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja de igual cuantía en la misma Sección.

Las enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos que supongan minoración de ingresos requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación.

El debate de totalidad del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado tendrá lugar en el Pleno de la Cámara. En dicho debate quedarán fijadas las cuantías globales de los estados de los Presupuestos. Una vez finalizado este debate, el proyecto será inmediatamente remitido a la Comisión de Presupuestos.

El debate del Presupuesto se referirá al articulado y al estado de autorización de gastos. Todo ello sin perjuicio del estudio de otros documentos que deban acompañar a aquél.

3. De los Estatutos de Autonomía. (Arts. 136-145)

Recibido en el Congreso un proyecto de Estatuto elaborado por el procedimiento previsto en los artículos 143, 144, 146 y Disposición transitoria primera de la Constitución, la Mesa de la Cámara procederá al examen del texto y de la documentación remitida, al objeto de comprobar el cumplimiento de los requisitos constitucionalmente exigidos.

La reforma de un Estatuto de Autonomía, tramitada conforme a las normas en el mismo establecidas, requerirá aprobación mediante Ley Orgánica.

4. De la revisión y reforma constitucionales (Arts. 146-147)

Los proyectos y proposiciones de reforma constitucional a que se refieren los artículos 166 y 167 de la Constitución, se tramitarán conforme a las normas establecidas en el RCD para los proyectos y proposiciones de ley, si bien éstas deberán ir suscritas por dos Grupos Parlamentarios o por una quinta parte de los Diputados.

El texto aprobado por el Pleno deberá someterse a una votación final en la que, parar quedar aprobado, se requerirá el voto favorable de los tres quintos de los miembros de la Cámara.

Si no hubiere acuerdo entre el Congreso de los Diputados y el Senado, se intentará obtenerlo por medio de una Comisión Mixta paritaria. Si ésta llegase a un acuerdo, el texto resultante será sometido a votación, en la que debe obtener la mayoría señalada en el apartado precedente.

De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma.

Los proyectos y proposiciones de ley que postularen la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte el Título Preliminar, el Capítulo II, Sección I del Título I, o al Título II de la Constitución, serán sometidos a un debate ante el Pleno, que se ajustará a las normas previstas para los de totalidad.

5. De la competencia legislativa plena de las Comisiones (Arts. 148-149)

El acuerdo del Pleno por el que se delega la competencia legislativa plena en las Comisiones se presumirá para todos los proyectos y proposiciones de ley que sean constitucionalmente delegables, excluyéndose de la delegación el debate y votación de totalidad o de toma en consideración.

El procedimiento aplicable para la tramitación de estos proyectos y proposiciones de ley será el legislativo común, excluido el trámite de deliberación y votación final en el Pleno.

6. De la tramitación de un proyecto de ley en lectura única (Art. 150)

Cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita, el

Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única.

Adoptado tal acuerdo, se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del texto a una sola votación.

Si el resultado de la votación es favorable, el texto quedará aprobado y se remitirá al Senado. En caso contrario, quedará rechazado.

Los procedimientos legislativos en el Senado son:

1. Lectura única:

Se aplica a iniciativas legislativas cuya naturaleza aconseja o cuya simplicidad permite su tramitación directa por el Pleno, sin emplear las fases de Comisión y Ponencia. Lo acuerda el Pleno, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces. En relación con la iniciativa sólo cabe presentar propuestas de veto. Su debate en Pleno es el previsto para los debates de totalidad o de propuestas de veto, si las hay (artículo 129 del Reglamento del Senado).

2. Delegación de competencia legislativa plena en Comisión:

La Mesa (oída la Junta de Portavoces), un Grupo Parlamentario o veinticinco Senadores pueden proponer al Pleno, y este acordar, que un proyecto o proposición de ley sean aprobados por la Comisión legislativa correspondiente, sin requerirse deliberación ulterior del Pleno. A su vez, el Pleno, en cualquier momento y en la misma forma, puede decidir la aplicación del procedimiento ordinario (artículo 130 del Reglamento del Senado). En caso de que la Comisión apruebe una propuesta de veto, deberá convocarse al Pleno para su ratificación o rechazo (artículo 131 del Reglamento del Senado).

3. Urgencia

El Reglamento prevé dos supuestos:

1. En los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso, y en los que así lo acuerde la Mesa del Senado (de oficio o a propuesta de un Grupo parlamentario o de veinticinco Senadores), la Cámara dispone de un plazo de veinte días naturales (referidos al período ordinario de sesiones) para tramitar la iniciativa (artículo 133 del Reglamento del Senado). Ello implica una reducción notable de los distintos plazos de tramitación (todos ellos contados en días naturales): cuatro días para la presentación de enmiendas y propuestas de veto que puede ampliarse dos días más, dos para designar Ponencia, cuatro para

que ésta emita informe y cinco como máximo para que la Comisión elabore el dictamen (artículo 135 Reglamento del Senado).

2. Cuando no sea aplicable el procedimiento de urgencia antes descrito, la Mesa, a propuesta de la Junta de Portavoces, puede establecer que una iniciativa se tramite en el plazo de un mes, con reducción a la mitad de los plazos del procedimiento ordinario (artículo 136 del Reglamento del Senado).

4. Reforma del Reglamento del Senado

El procedimiento ordinario se aplica a la reforma del Reglamento de la Cámara, si bien se exige una votación final sobre el conjunto en la que deberá aprobarse el texto por mayoría absoluta de Senadores (artículo 196 del Reglamento del Senado).

5. Estatutos de Autonomía

Por razón de su singular naturaleza, los Estatutos de Autonomía tienen un procedimiento peculiar de elaboración y reforma que se regula en el artículo 143 del Reglamento del Senado y en la Norma supletoria de la Presidencia del Senado sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, de 30 de septiembre de 1993.

6. Presupuestos Generales del Estado

El Senado, con el Congreso de los Diputados, aprueba los Presupuestos Generales del Estado (artículo 66 de la Constitución). La tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos sigue el procedimiento legislativo ordinario (artículo 148.2 del Reglamento del Senado), con algunas particularidades entre las que cabe destacar que:

- la tramitación goza de preferencia sobre los demás trabajos de la Cámara (artículo 148.1 del Reglamento del Senado).
- se aplica el procedimiento previsto en el artículo 136 del Reglamento del Senado que supone la tramitación en un mes.
- las enmiendas que impliquen la impugnación completa de una sección se tramitan como propuestas de veto (artículo 149.1 del Reglamento del Senado).
- las enmiendas que supongan aumento de crédito deben contemplar una baja de igual cuantía en la misma sección (artículo 149.2 del Reglamento del Senado).

- el debate en sesión plenaria se iniciará con un turno sobre la totalidad (artículo 150 del Reglamento del Senado).

7. Fondo de Compensación Interterritorial

Los proyectos de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial se presentan ante el Senado, ya que el procedimiento legislativo se inicia en la Cámara Alta por imperativo del artículo 74.2 de la Constitución. Seguirán en su tramitación el procedimiento legislativo ordinario (artículo 140 del Reglamento del Senado), con excepción de lo establecido en el artículo 106 del Reglamento del Senado respecto a la limitación a dos meses para la tramitación de los proyectos de ley. Es la Comisión General del Comunidades Autónomas la competente para elaborar el dictamen (artículo 56. ñ) del Reglamento del Senado), que una vez aprobado por el Pleno del Senado será trasladado por el Presidente del Senado al Congreso de los Diputados para su posterior tramitación en aquella Cámara (artículo 138.3 del Reglamento del Senado).